



La presente obra está bajo una licencia:
Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)
Para leer el texto completo de la licencia, visita:
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.5/co/>

Usted es libre de:



Compartir - copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra
hacer obras derivadas

Bajo las condiciones siguientes:



Atribución — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o que apoyan el uso que hace de su obra).



No Comercial — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

EL SISTEMA DE CONTROL FISCAL COLOMBIANO DESDE LA PERSPECTIVA DEL MODELO ESPAÑOL *

Mónica Beatriz Orozco Tello**
Universidad Católica De Colombia

Resumen

El Control Fiscal del Estado colombiano, establecido en la Constitución Política de 1991, se ve cuestionado por los casos de corrupción que se presentaron en los últimos años, así como por los diversos estudios de diagnóstico adelantados. Dentro de las alternativas de solución propuestas por diferentes actores, en especial de la vida pública, se encuentra la de cambiar el sistema unipersonal de Control Fiscal actual, por uno de carácter colegiado o Tribunal de Cuentas con jurisdicción especial. Como aporte a esta discusión, en el presente trabajo se describen las características de los principales elementos del Sistema de Control Fiscal Colombiano, frente a las de un modelo de órgano colegiado, tomando como referente la estructura del Sistema de Control Externo español.

Palabras claves: contralor, control fiscal, corrupción, jurisdicción especial, modelo colegiado, modelo unipersonal, responsabilidad patrimonial, responsabilización, tribunal de cuentas.

Abstract

The Fiscal Control of the Colombian State, established in the Political Constitution of 1991, is questioned by the cases of corruption that have appeared in the last years, as well as by the several advanced diagnostic studies. Among the alternative solutions proposed by different actors, especially from the public life, is to change the current Fiscal Control system, from singular to collegiate or a Court of Accounts with special jurisdiction. As a contribution to this discussion, the present work describes the characteristics of the main elements of the Colombian Fiscal Control System, in front of those of a collegiate body model, taking as reference the structure of the External Control System of Spain.

Keywords: comptroller, fiscal control, corruption, special jurisdiction, collegiate model, one-man model, patrimonial responsibility, accountability, court of accounts.

* Artículo de Reflexión elaborado como Trabajo de Grado para optar al Título de Abogado, bajo la Dirección del Doctor Jairo Edmundo Cabrera Pantoja., docente Facultad de Derecho Universidad Católica de Colombia. Sede Bogotá D.C. 2017

** Orozco Tello, Mónica Beatriz. Optante al Título de Abogada. Administradora de Empresas Universidad Nacional de Colombia. 1995. Especialización en Derecho Público Financiero. Universidad Libre de Colombia. 1996. Fondo Bienestar Social de la Contraloría General de la República. Profesional Especializada en Planeación. Correo. monicaorozko@hotmail.com

Sumario

INTRODUCCIÓN

1. EL CONTROL FISCAL

2. IMPORTANCIA DEL CONTROL FISCAL

2.1 Modelos tradicionales de Control Fiscal

3. EL SISTEMA DE CONTROL FISCAL COLOMBIANO

3.1 Estructura y organización del Sistema del Control Fiscal

3.2 Control Fiscal Microeconómico

3.3 Control Fiscal Macroeconómico

3.4 El proceso de Responsabilidad Fiscal

4. ESTADO GENERAL DEL MODELO ACTUAL DEL SISTEMA DE CONTROL FISCAL EN COLOMBIA

5. EL SISTEMA DE CONTROL FISCAL ESPAÑOL

5.1 Forma de Estado y sistema de gobierno español

5.2 Organización territorial

5.3 Modelo de Control Fiscal español

5.4 Organización del Tribunal de Cuentas

5.4.1 Funciones de Fiscalización y Enjuiciamiento

6. ELEMENTOS DE CONVERGENCIA Y DIFERENCIA DE LOS MODELOS DE CONTROL EXTERNO

7. IMPLEMENTACIÓN DE UN MODELO DE CONTROL FISCAL COLEGIADO EN COLOMBIA

CONCLUSIONES

REFERENCIAS

INTRODUCCIÓN

A principios del año 2017 se conocieron por los diferentes medios de comunicación, los escándalos por mal manejo de los recursos públicos de la educación y salud en el departamento de la Guajira, de la misma manera, se conoció el escándalo de corrupción de Odebrecht por el pago de multimillonarios sobornos que la multinacional brasileña pagó en 12 países para quedarse con contratos de infraestructura y energía, dentro de esos países se encontraba Colombia. En este mismo año se firmó el Acuerdo de Paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) para lo cual se destinarán recursos significativos del Presupuesto Nacional orientados al proceso cuya vigilancia se agrega a la labor de la Contraloría General de la República.

El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) que elabora la organización no gubernamental (ONG) Transparencia Internacional-Colombia (2017), reflejó que Colombia en el año 2016 tuvo un IPC de 90 de 176 países calificados, recibió 37 puntos sobre 100, por tercer año obtuvo una calificación baja en percepción de la corrupción. Circunstancias que inciden en la confianza y credibilidad de los entes de Control Fiscal del país perdiendo legitimidad.

Los hechos anteriores han llevado a que el modelo actual de Control Fiscal establecido en la Constitución Política de Colombia de 1991 se cuestione, surgiendo nuevamente las propuestas de cambio del sistema como una forma o alternativa de solución para combatir el flagelo de la corrupción que se evidencia en las circunstancias mediáticas que salieron a la luz pública. Entre las propuestas se encuentra la del cambio del Sistema de Control Fiscal actual por un modelo colegiado o de Tribunal de Cuentas, como la presentada en el año 2016 ante el Congreso de la República en el Proyecto de Acto Legislativo número 093 de 2016 "Por medio del cual se modifican los artículos 119, 141, 156, 174, 235, 267, 268,

271, 272 y 273 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones” (p. 1).

Con el fin de aportar a la discusión sobre el tema, el presente trabajo tiene como objetivo describir las características de los principales elementos del sistema de Control Fiscal Colombiano, frente a las de un modelo de órgano colegiado, tomando como referente la estructura del sistema de Control Externo español. En esa medida, iniciamos, en el primer punto con la exposición de las diferentes acepciones de Control Fiscal; el segundo punto, describe la importancia del Control Fiscal expresada en la responsabilización como valor que debe orientar a los gobiernos democráticos y el límite al poder de los gobernantes; en el punto tres, se trata el Sistema de Control Fiscal Colombiano, dando a conocer la estructura, organización y las funciones misionales de la Contraloría General de la República; en el cuarto punto, continuamos con el estado general del modelo actual del Sistema de Control Fiscal en Colombia, presentando los resultados de los diagnósticos llevados a cabo por diferentes autores; luego, en el punto quinto, se explica la conformación del Sistema de Control Externo Español, refiriéndonos acerca de la forma de estado y el sistema de gobierno a manera de contextualización, para pasar al modelo en sí y la organización del Tribunal de Cuentas; finalmente, en el punto sexto se exponen los elementos de convergencia y diferencia de los modelos de Control Externo.

En general, los modelos de Control Fiscal analizados tienen elementos comunes relacionados con la función fiscalizadora y la del proceso de responsabilidad fiscal, sin embargo, existen otros elementos que hacen parte del desarrollo histórico propio de cada país que difieren, cuyo estudio puede contribuir al fortalecimiento del modelo colombiano. En el Estado español encontramos: la configuración del sistema de control como una jurisdicción especial e independiente, su forma colegiada en cabeza de un Tribunal de Cuentas integrado por doce Consejeros de Cuentas, la fiscalización de la actividad económico-financiera y la

contabilidad de los partidos políticos que le fue atribuida y la figura del Fiscal del Tribunal.

1. EL CONTROL FISCAL

El Control Fiscal o Control Externo, de acuerdo con el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia de 1991, es una función pública que ejerce la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

En sentencia C-103 de 2015, la Corte Constitucional reitera que el Control Fiscal: “constituye una función pública especializada, que tiene por objeto vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que tienen a su cargo el manejo de fondos o bienes de la Nación, con el propósito de velar por la protección del patrimonio público” (p.15).

Asimismo, la Corte Constitucional en Sentencia C-499 de 1998 al resolver una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 81 de la Ley 106 de 1993, expresó que el Control Fiscal es:

El mecanismo por medio del cual se asegura el cabal cumplimiento de los objetivos constitucionalmente previstos para las finanzas del Estado." En este sentido, la jurisprudencia ha estimado que la gestión fiscal hace referencia a la administración y manejo de los bienes y fondos públicos, en las distintas etapas de recaudo o adquisición, conservación, enajenación, gasto, inversión y disposición (p.1).

Correa y Tovar (2014) definen el Control Fiscal como:

Una función pública que tiene como objetivo fundamental vigilar o fiscalizar la ejecución del gasto de las entidades públicas centralizadas o descentralizadas del orden local, regional o nacional: ingresos, gastos y en general, operaciones relativas a los bienes públicos. También se ejerce a particulares o privados que manejen fondos o bienes públicos, en la medida en que el proceso de modernización del Estado ha llevado a ceder a particulares, funciones que en el Estado de Bienestar eran de resorte estatal. El Control Fiscal verifica la legalidad de las actuaciones financieras, pero también la eficacia, eficiencia y economía en la ejecución de políticas, programas y proyectos. Implica, no solamente cumplimiento de normas y procedimientos financieros, sino también un control basado en resultados y en el cumplimiento de las metas sociales propuestas (p. 5).

De lo expuesto, podemos afirmar que el control Fiscal es una función especializada, pública mediante la cual se lleva a cabo la vigilancia de la gestión de los recursos públicos en sus diferentes etapas, de forma que su utilización se fundamente en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales y permita maximizar los resultados en el logro de los objetivos y metas.

2. IMPORTANCIA DEL CONTROL FISCAL

De conformidad con Corredor (2009) la importancia del Control Fiscal radica en que “su origen está ligado a las bases del concepto de democracia y a la fuerza misma de la conformación de los estados bajo el modelo contractual que lo define y estructura en el estado democrático moderno” (p. 17).

Tesis que consideramos se desarrolla en la siguiente afirmación:

Sin embargo, un aspecto que se encuentra en la evolución del Control Fiscal, se fundamenta en el Estado de Derecho, el cual se manifiesta en la responsabilidad que deben tener las personas por todas las actuaciones que vayan en contra de la Constitución y la ley (Maldonado, 2014 p. 141).

En ese orden, el Control Fiscal:

Hace parte de los mecanismos de responsabilización, fundamentados en la responsabilidad que tienen los gobiernos para con sus ciudadanos de rendir cuentas de sus actividades, sobre forma y resultados del uso de los recursos públicos, basados en sus planes y programas para cumplir con los objetivos estatales (Vásquez, 2000, p.55).

De acuerdo con Bresser (2000), es entendida como un valor (o meta-valor) que debe guiar a los gobiernos democráticos: la rendición de cuentas a la sociedad, la transparencia y el derecho de la sociedad de controlar la acción de los gobiernos. Dentro de las formas del equilibrio de poderes, se soporta en instrumentos para controlar y limitar el poder de los gobernantes.

El Control Fiscal como mecanismo de control para fiscalizar la gestión y los resultados de las políticas públicas no siempre de ese modo, en Colombia con el descubrimiento y la conquista, el cual se realizaba por el Tribunal de Cuentas sobre los bienes de la corona, se sancionaba y juzgaba a los encargados del manejo de recursos en la jurisdicción colonial (Mira, Meza & Vega 2001). Esta concepción cambia hacia una visión de desarrollo propio de los países donde los recursos públicos originados de los impuestos de los ciudadanos deben ser vigilados no solamente para evitar que sean desviados de su función sino también para que sean

utilizados acorde con los preceptos constitucionales y legales en la búsqueda del bienestar general, garantizando la inversión y gastos para el cumplimiento de los fines y cometidos del Estado.

La Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores- OLACEFS (2014) expresó, que el Control Fiscal es importante para: “una sana economía de cualquier nación, esta debe ser adaptada a las realidades del país, estudiada y ser aplicada con la más estricta disciplina, a fin de lograr los objetivos de crecimiento y desarrollo que persigue” (p. 13).

Como función pública, contribuye con el fortalecimiento de la capacidad del Estado para que la gestión de los recursos públicos se produzca de manera efectiva, con los criterios de eficiencia, eficacia y economía y se mantenga la confianza en las instituciones públicas, rigiéndose por el principio de legalidad.

En consecuencia, a nivel social, ayuda a mantener la legitimidad de las instituciones del estado frente a los ciudadanos estableciendo la responsabilidad por las irregularidades relacionadas con la gestión de los recursos públicos.

La Corte Constitucional al respecto, en la Sentencia C-529 de 1993 expreso que es importante el Control Fiscal porque:

A través de él se determina si la gestión pública de los recursos del estado se adelantó conforme a las normas jurídicas, los principios constitucionales, contables, presupuestales los objetivos, planes programas y proyectos del Estado a través de sus gestores fiscales (p.21).

Concepción en la que se basó la Ley 136 de 1994, “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los

municipios” (p. 1) en la que se determinó la conformación de las Contralorías territoriales, al expresar que:

Las Contralorías, y en general todos aquellos que ejerzan funciones de vigilancia de la gestión fiscal, podrán garantizar a la sociedad, no sólo el manejo honesto y cuidadoso de los bienes y fondos públicos, sino, además, la obtención de las metas colectiva y con ello el mejoramiento de las condiciones de vida de todos los habitantes de nuestro territorio (Departamento Nacional de Planeación-DNP.2004). p.10).

2.1 Modelos tradicionales de Control Fiscal

Para el desarrollo de la labor de vigilancia de la ejecución del gasto de las entidades públicas, de Control Externo o Fiscal, se han constituido dos modelos tradicionales, el modelo anglosajón y el modelo continental. Según Ipiñalzar (2016) el modelo anglosajón se caracteriza porque crea un órgano colegiado vinculado como órgano auxiliar del poder legislativo; el modelo continental también crea un órgano auxiliar del poder legislativo, sin embargo, son órganos unipersonales. En términos generales, su definición se relaciona con la forma de cómo mantener la independencia del Parlamento.

Younes (2006) cataloga “al modelo unipersonal como el de las contralorías propiamente dichas, de organismos autónomos, pero no jurisdiccionales y al modelo colegiado como sistema de Cortes o Tribunales de Cuentas, como organismos jurisdiccionales” (p.429).

Existen diferentes argumentos a favor como en contra de los dos modelos, según lo resume García (2006), el modelo unipersonal, donde se elige a una sola persona, distribuye el peso político-partidista en la elección por parte del Parlamento

y luego en el funcionamiento del órgano de Control Fiscal; obliga a los partidos políticos a ponerse de acuerdo en el candidato idóneo y adecuado para el cargo; es un modelo de menor costo o la opción más económica por tanto con mayores elementos y medios logísticos para su ejercicio diferente al del órgano colegiado, que implicaría mayores costos. Con relación a las críticas, consiste en su tendencia a la subjetividad, también puede ser influenciada en su actividad.

Otro argumento a favor del modelo unipersonal consiste en brindar mayor eficacia en su desarrollo y gestión, contrario al modelo colegiado, en la toma de decisiones y ejecución de actividades de Control Fiscal.

El sistema del órgano colegiado, se concibe como un mecanismo que permite la pluralidad, el debate, organización y mayor objetividad, sin embargo, puede ser afectado por el factor político producto de la relación de las fuerzas políticas mayoritarias del parlamento. Dentro de la organización y funcionamiento de los órganos colegiados, se plantea como mejor opción de dejar en los propios miembros la elección de sus directivas como factor de independencia.

También se concibe que la duración de sus miembros es un factor que favorece la independencia de los órganos colegiados, es decir, a mayor duración, menor la probabilidad de interferencia: “La influencia política en los órganos de Control Externo también radica, en gran medida, en la duración del mandato de los miembros y en sus posibilidades o no de reelección” (García, 2008, p. 37).

Sin distinción de los modelos que se implementen, cabe resaltar, que existen otros factores que inciden en su eficacia, como en el caso del clientelismo, la cultura de los ciudadanos, su organización interna, la tecnología, la capacitación de los funcionarios públicos, entre otros.

3. EL SISTEMA DE CONTROL FISCAL COLOMBIANO

3.1 Estructura y organización del Sistema del Control Fiscal

La estructura del Estado colombiano está integrada por órganos autónomos e independientes los cuales son indispensables en el cumplimiento de los fines del Estado, dentro de los órganos autónomos e independientes encontramos los órganos de control, particularmente la Contraloría General de la República (CGR), Contralorías departamentales, distritales, municipales y la Auditoría General de la República (Mondragón. 2016).

La función del Control Fiscal, que corresponde a estos órganos, ha sido definida como una función pública que garantiza la vigilancia de la gestión fiscal de la administración pública y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado; la cual incluye la eventual imposición de sanciones pecuniarias, recaudar su monto y el ejercicio de la jurisdicción coactiva.

El máximo representante de la Contraloría General de la República es el Contralor General de la República, elegido por el Congreso en Pleno, por mayoría absoluta, para un periodo igual al del Presidente de la República (cuatro años), de lista de elegibles conformada por convocatoria pública y no puede ser reelegido ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo.

Respecto a los fines de la función pública del Control Fiscal expresó la Corte Constitucional que consisten en:

- (i) Proteger el patrimonio público; (ii) garantizar la transparencia y el acatamiento de los principios de moralidad administrativa en las operaciones relacionadas con el manejo y uso de los bienes y los recursos públicos; (iii) verificar la eficiencia y eficacia de la

administración para cumplir los fines del Estado. Desde hace ya varios años, la jurisprudencia reiterada de este tribunal deja en claro que el proceso de responsabilidad fiscal es netamente administrativo. Este proceso busca determinar y, si es del caso, declarar la responsabilidad fiscal del servidor público o del particular, sobre la base de un detrimento patrimonial (daño) imputable a una conducta culpable (dolo o culpa grave) de éste, habiendo un nexo causal entre ambos (Sentencia C-512 de 2013, p. 3).

En Colombia a partir de la Constitución Política de 1991 para el ejercicio de la función del Control Fiscal se asignó a la Contraloría General de la República, 62 Contralorías Territoriales y la Auditoría General de la República (Auditoría General de la República, 2011a).

La Contraloría General de la República para adelantar la vigilancia de los recursos públicos, de origen de la nación, organizacionalmente se desconcentró mediante la conformación de treinta y un (31) contralorías departamentales colegiadas en cada uno de las capitales de los departamentos con excepción del Distrito Capital,

El artículo 272 de la norma superior estipuló que la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas y se ejercerá en forma posterior y selectiva. De igual forma, el citado artículo asignó la vigilancia de la gestión fiscal de los municipios a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determinara respecto de las contralorías municipales y prescribió que las asambleas, los concejos distritales y municipales organizaran las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal.

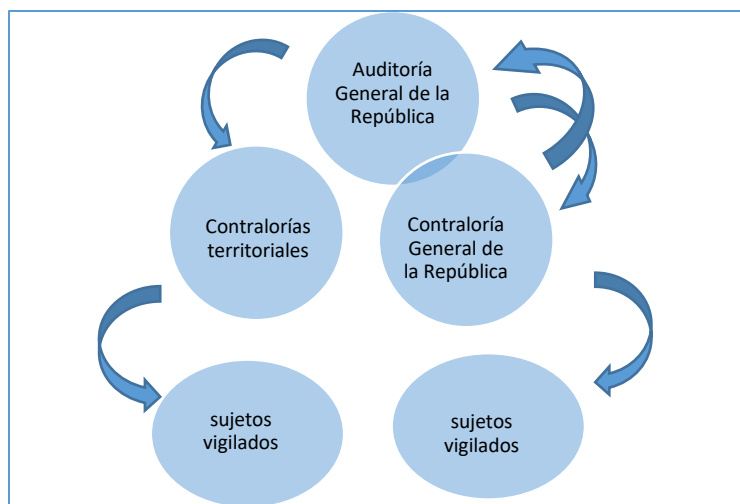
Luego de una modificación del artículo 156 la Ley 136 de 1994, además de la CGR, para la vigilancia de los recursos de las entidades territoriales se estatuyeron 62 Contralorías Territoriales, la cuales, a su vez, 32 son departamentales, 4 distritales y 26 son municipales.

Para la vigilancia de la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales la Constitución Política, en el artículo 274, asignó a un Auditor por períodos de dos años, elegido por el Consejo de Estado, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia. El literal segundo del citado artículo estipuló que la ley determinaría la manera de ejercer dicha vigilancia a nivel departamental, distrital y municipal, desarrollado por el Decreto-Ley 272 de 2000, que otorgó la competencia de la vigilancia, además de la CGR, de las contralorías territoriales en la Auditoría General de la República. Esta labor le da el estatus de entidad de control de segundo nivel.

En otros términos, la Auditoría General de la República (2011c) se constituye como:

Una institución creada constitucionalmente en 1991 con el propósito de realizar el control fiscal a la CGR y después de sendos debates generados en el seno de la Corte Constitucional y otros se revisa la normativa y se establece que también procede en control fiscal a las contralorías territoriales. La AGR después de estas modificaciones ostenta la condición de organismo autónomo administrativo, jurídico, contractual y presupuestal (p. 35).

Figura 1. Estructura del Sistema de Control Fiscal Colombiano



Fuente. Elaboración propia. Datos Auditoría General de la República (2011c)

El ejercicio del Control Fiscal de la Contraloría General de la República, de acuerdo con lo que ha expresado la Corte Constitucional en Sentencia C-1176 de 2004, en general, dentro de su ámbito, implica las siguientes funciones misionales a saber: “Control Fiscal microeconómico, Control Fiscal macroeconómico y la responsabilidad fiscal” (p.31).

3.2 Control Fiscal Microeconómico

La Auditoría General de la República (2011b) define el Control Fiscal Microeconómico como:

La tarea de revisión y evaluación de la gestión y los resultados de cada entidad sujeto de control, en una o varias vigencias, con el fin de determinar el buen uso de los recursos públicos, la razonabilidad de sus estados financieros y el cumplimiento de cinco principios de la gestión pública, a saber: eficiencia, eficacia, economía, valoración de costos ambientales y equidad (p.32).

Mediante este proceso la entidad fiscal determina hallazgos de carácter administrativo, fiscales, disciplinarios o penales; cabe manifestar que un hallazgo puede involucrar diferentes connotaciones. Otra característica del Control Fiscal consiste en ser ejercida de forma posterior y selectiva.

3.3 Control Fiscal Macroeconómico

El Control Fiscal Macroeconómico se adelanta con fundamento en el artículo 268 de la Constitución de 1991, en sus numerales 3, 7, 11, e inciso final, en concordancia con el 354 superior, según describe la Corte Constitucional:

Como atribuciones del Contralor General de la República, [Llevar un registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades territoriales, presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente, presentar al Congreso y al Presidente de la República certificación sobre la situación de las finanzas del Estado, de acuerdo con la ley; y, presentar a la Cámara de Representantes la Cuenta general del Presupuesto y del Tesoro y certificar el balance de la Hacienda presentado al Congreso por el Contador General. En otras palabras, le corresponde también al Contralor General de la República, auditar el balance general de la Nación, registrar la deuda pública y certificar las finanzas públicas, para lo cual obviamente cuenta con todas las facultades de recopilación, procesamiento y divulgación de la información financiera pública. (C-1176 de 2004, pp.31-32).

3.4 El proceso de Responsabilidad Fiscal

Según lo prescribe el numeral 5 del artículo 268 de la norma superior, el proceso de responsabilidad fiscal consiste en establecer la responsabilidad que se

derive de la gestión fiscal e imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma.

El proceso de responsabilidad fiscal, de acuerdo con el artículo 1 de la Ley 610 del año 2000, es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado.

Asimismo, la citada norma determina que la responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. Para el establecimiento de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal.

En discernimiento de la Corte Constitucional sobre la naturaleza del proceso de responsabilidad fiscal, al mencionar sus características en la sentencia C-512 de 2013, refiere su naturaleza autónoma pues la declaración de responsabilidad fiscal no es una sanción, por ello no contiene los presupuestos propios del proceso penal o disciplinario, ella está orientada a resarcir el daño patrimonial, según se transcribe:

El proceso de responsabilidad fiscal tiene cuatro características destacadas, a saber: (i) es un proceso administrativo, cuyo objeto es establecer la responsabilidad patrimonial que corresponde a los servidores públicos o particulares por su conducta, que tramitan los órganos de Control Fiscal (Contraloría General y contralorías

departamentales y municipales); (ii) la responsabilidad que se declara es administrativa, porque se juzga la conducta de personas que manejan bienes o recursos públicos y que lesionan el erario, y es patrimonial, pues se refiere a un daño y a su resarcimiento; (iii) la declaración de responsabilidad fiscal no es una sanción y, en esta medida, no se enmarca dentro de los presupuestos propios del proceso penal o del proceso disciplinario, sino que es una responsabilidad autónoma, que apunta a resarcir un daño patrimonial; y (iv) en este proceso se debe observar las garantías sustanciales y adjetivas propias del debido proceso de manera acorde con el diseño constitucional del Control Fiscal” (subrayado fuera de texto) (p.4).

Para llevar a cabo este cometido de su función misional, sobre la reparación del daño, la Contraloría General de la República adelanta: indagaciones preliminares, proceso de responsabilidad fiscal, proceso de jurisdicción coactiva y se constituye en parte civil en procesos penales, referidos por la Auditoría General de la República en los siguientes términos:

1. Indagaciones preliminares, en las cuales los presuntos responsables pueden optar por resarcir el daño antes de que se inicie un proceso formal de responsabilidad fiscal;
2. Proceso de responsabilidad fiscal, en el cual pueden producirse dos eventos distintos: cuando el presunto responsable resarce el daño al patrimonio público antes de que se emita un fallo y cuando el que ha sido declarado responsable fiscal paga sin que medie acción coactiva;

3. Proceso de jurisdicción coactiva, a través del cual se logra el recaudo efectivo por el cobro del título ejecutivo derivado de un fallo con responsabilidad fiscal, una multa o una sentencia; y
4. Constitución de parte civil en procesos penales, para lograr mediante la actuación directa de la Contraloría o con el seguimiento a las entidades afectadas, que el juez penal condene en perjuicios, o se produzca el pago y, por lo tanto, precluya el proceso (Auditoría General de la República, 2011b, p. 72).

4. ESTADO GENERAL DEL MODELO ACTUAL DEL SISTEMA DE CONTROL FISCAL EN COLOMBIA

Naranjo (2007) explica las razones por las cuales considera que el existen fallas en el diseño institucional del sistema de Control Fiscal Colombiano: las garantías de independencia todavía son insuficientes, sistemas de control interno débiles, falta de condiciones para la efectividad de control de gestión y resultados (ineficacia de macroevaluación- ineficacia de la mesoevaluación), rechazo del Control Fiscal de segundo nivel y falta de claridad sobre el mismo, multiplicidad de sistemas de evaluación inconexos y falta de relación entre el Plan Nacional de Desarrollo y asignación presupuestal.

A continuación se exponen algunas de las fallas del diseño del sistema, según éste autor: Frente a la insuficiencia de las garantías de independencia, expresa Naranjo (2007) que presenta las siguientes debilidades: El periodo del contralor es demasiado corto, cuatro años, al estar atado al del presidente de la República, periodo que también coincide con el de los congresistas que lo eligen lo cual resulta inconveniente porque puede estar sujeto a presiones por parte de sus electores, asimismo, la elección puede ser influenciada por parte del presidente para elegir a un funcionario de su predilección que vigilará su gestión.

Otra debilidad consiste en que las contralorías y otros órganos de control, no gozan de presupuesto suficiente porque la ejecución del presupuesto queda en manos del ejecutivo, sus vigilados, a través de la determinación del programa Anual Mensualizado de Caja (PAC) y la decisión de las modificaciones a su presupuesto.

Sistemas de Control Interno débiles. El sistema de Control Fiscal tiene su origen como reacción contra los defectos del sistema de Control Fiscal previo que se ejercía antes de la Constitución de 1991. La Ley 87 de 1993 dejó la organización y responsabilidad de su desarrollo (control interno), en las propias entidades vigiladas, su regulación en cabeza del presidente de la República, imposibilitando a la CGR regular sobre el tema, además dejó la potestad del nombramiento de los jefes de control interno en los directivos o jefes de las entidades. Es decir, entrega en manos de los vigilados la posibilidad de hacer menos eficaz el control externo.

Falta de condiciones para la efectividad de control de gestión y resultados. En cuanto a la primera, la ineficacia de la macroevaluación, está orientada al nivel macro de la gestión, al gobierno y la efectividad de las políticas públicas por tanto la responsabilidad por el incumplimiento es de tipo político, del ejecutivo frente al legislativo o al congreso en nuestro sistema presidencial, el cual se considera es poca la responsabilidad, porque el control político al ejecutivo no genera como en otros sistemas de gobierno, la disolución del gobierno. Aunado a que en Colombia los principales partidos políticos están fragmentados, afectados por políticas “clientelistas”.

Respecto a la ineficacia de la mesoevaluación, la evaluación de las entidades u organizaciones puede generar responsabilidades por resultados, sin embargo, ello no es así debido a que el presidente, sus ministros y jefes de departamento administrativo no están sometidos al sistema de responsabilización por desempeño ni tienen incentivos para exigir resultados a los jefes. Estos gerentes en la mayoría

de las veces no acceden al cargo por meritocracia o experiencia sino por relaciones políticas.

En cuanto a la ineficacia de la microevaluación, se genera porque no funciona plenamente la carrera administrativa en sus procesos de ingreso, permanencia y acceso por méritos, al no hacerlo, como consecuencia, los resultados de las evaluaciones de desempeño no revisten de importancia, por tanto, poco contribuye a la mejora del rendimiento de los funcionarios públicos evaluados.

Multiplicidad de sistemas de evaluación inconexos. El control de gestión y resultados enfatizado en la Constitución Política de 1991 se ejerce o basa en mecanismos de evaluación. Esta competencia de evaluación dentro de nuestro ordenamiento jurídico está otorgada a diferentes entidades: La Contraloría General de la República, el Ministerio Público- Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo, el Departamento Nacional de Planeación en lo relativo a las políticas como recursos de inversión públicos y el Consejo Superior de la Judicatura sobre el rendimiento de los despachos judiciales.

Estas condiciones conllevan a que se presente duplicidad de funciones evaluadoras, falta de concurrencia, como en el caso de las competencias evaluadoras entre el Departamento Nacional de Planeación y las Contralorías o entre la CGR y la Procuraduría General de la Nación.

De acuerdo con un estudio de la Auditoría General de la República (2013) son muchas las dificultades por la cual atraviesa el modelo actual del Control Fiscal Colombiano, en general expresó:

Visto desde la perspectiva de su aplicación, el sistema de Control Fiscal diseñado en la Constitución de 1991 no ha dado los frutos esperados. Ello se debe, como se desprende del análisis realizado en

este trabajo, a múltiples factores que comprenden: a) errores de diseño institucional, b) interpretaciones legales y jurisprudenciales que han desvirtuado elementos esenciales de dicho diseño, c) pérdida del consenso sobre la forma descentralizada y autónoma con que la Constitución organiza el territorio y la distribución de funciones y recursos entre los distintos niveles de gobierno y d) profundos problemas de gestión por parte de los responsables del sistema, entre los más relevantes (p. 32).

En el nivel territorial, donde se han centrados los estudios del Sistema de Control Fiscal Colombiano, según lo expuesto por la AGR, las debilidades de las contralorías territoriales y del control territorial, se deben:

Entre otras causas, a la escasa capacidad de gestión, insuficiencia de recursos presupuestales y tecnológicos de las contralorías territoriales; cantidad y dispersión geográfica de los sujetos de control; la complejidad de los temas; la sofisticación de la corrupción y otros tantos limitantes o problemas por los que atraviesa, incluidas las limitantes normativas (Auditoría General de la República, 2013, p. 15).

De forma específica, el estudio realiza la diferenciación entre las dificultades del Control Fiscal estructurales o debilidades no atribuibles a los órganos de Control Fiscal, que consideramos pertinentes referirlas:

- La Ley 617 de 2000 de saneamiento fiscal, aprobó drásticas medidas presupuestales que afectaron la modernización de las contralorías territoriales.

- Los presupuestos de ingresos y gastos y las necesarias modificaciones presupuestales de las contralorías territoriales que afectan su independencia.
- Ausencia de una carrera administrativa especial enfocada a la multidisciplinariedad.
- Deficiencias en la forma de elección, calidades y régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los contralores territoriales afectando la autonomía e independencia.
- Baja calidad del control interno administrativo.
- Falta de claridad en la potestad reglamentaria para todo el sistema de Control Fiscal.
- Ausencia de reglamentación y de claridad normativa en temas como: La procedencia en la aplicación de los controles excepcional, prevalente y concurrente; la atribución constitucional de solicitar la suspensión de funcionarios mientras culmina la investigación fiscal disciplinaria o penal; las atribuciones de policía judicial; la urgente necesidad de celeridad y efectividad de los procesos de responsabilidad fiscal; el proceso sancionatorio para quienes no logren el fenecimiento de sus cuentas o califiquen con concepto desfavorable su gestión y resultados o ineficiente el sistema de control interno bajo su responsabilidad.
- La extensión de la función de advertencia para quienes ejercen evaluación de control interno.
- El deber de rendir cuentas y la responsabilidad fiscal de los supervisores e interventores de contratos públicos.
- Sistemas de evaluación institucional con diferentes competencias y funciones superpuestas: las contralorías, el Control Interno, la Fiscalía, la Procuraduría, el Departamento Nacional de Planeación, organismos especiales, supervisores, e interventores.
- Limitación en el período del Auditor General.

Debilidades que se han diagnosticado en diferentes tiempos después de la configuración del Sistema de Control con la Constitución de 1991 y que vuelven sobre el tapiz por los casos de corrupción en el manejo de los recursos públicos en Latinoamérica, e incluyen a Colombia, ha llevado a que algunos doctrinantes sean partidarios del cambio en el modelo de Control Fiscal y su naturaleza, pasando de un modelo Control Fiscal unipersonal a un modelo a cargo de un órgano colegiado.

En particular, Lara (2016) coautor del proyecto de Acto Legislativo 093 de 2016, que trataba sobre la reforma del sistema, concibe que el reemplazo del carácter jurisdiccional por administrativo, representa el principal problema para un efectivo control fiscal y lucha contra la corrupción. Por ello propone restaurar el Tribunal de Cuentas para que asuma las funciones constitucionales de la CGR.

5. EL SISTEMA DE CONTROL FISCAL ESPAÑOL

De manera general, cabe exponer la forma de estado y el sistema de gobierno de español como contexto para tratar el sistema de Control Fiscal o Control Externo, característico de España.

5.1 Forma de Estado y sistema de gobierno español

El Estado español en su forma política es una monarquía constitucional hereditaria con un régimen de democracia parlamentaria. Los poderes están divididos en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Rey es un monarca hereditario y constitucional, quien se desempeña como jefe de Estado. El Rey propone al primer ministro, que debe ser aprobado por la legislatura.

El artículo 66 de la Constitución Española de 1978 estableció el poder legislativo en cabeza de las Cortes Generales (Parlamento Español), compuestas por el Congreso de los Diputados y el Senado. Los miembros de las Cortes son

elegidos cada cuatro años por medio del sufragio universal. El poder legislativo es compartido con los parlamentos de las Comunidades Autónomas, que también tienen capacidad para aprobar leyes.

Existen dos instituciones que dependen de la Cortes Generales, el Defensor del Pueblo y el Tribunal de Cuentas. Sus miembros son nombrados por las Cortes Generales. Estas instituciones vigilan los Gobiernos y Administraciones del Estado, Comunidades Autónomas y Entes Locales, cada una dentro de su función constitucional.

El Defensor del Pueblo es el Alto Comisionado de las Cortes Generales encargado de defender los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos, supervisa la actividad de la administración pública dando cuenta a las Altas Cortes (Artículo 53 Constitución Española de 1978).

A su vez, el Tribunal de Cuentas, entidad que, como homóloga, sería la Contraloría General de la República de Colombia, controla las finanzas y presupuesto de las administraciones, realiza enjuiciamientos en materia de contabilidad y auditoría de cuentas públicas.

En cuanto al poder ejecutivo, el artículo 98 de la Constitución Española determinó que es ejercido por el Presidente del Gobierno, elegido por un período de cuatro años y es asistido por un Consejo de Ministros. El Gobierno dirige la política interior y exterior, la administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes.

El poder judicial está a cargo de los jueces y magistrados en nombre del rey. El Consejo General del poder judicial es el órgano de gobierno del poder judicial y El Tribunal Superior de Justicia es el cuerpo jurídico más alto del Estado. El

presidente del Tribunal es nombrado por el Rey según propuesta del Consejo General del Poder Judicial.

5.2 Organización territorial

Aunque España es un Estado unitario, el poder se encuentra descentralizado, tanto política como administrativamente, en esa medida, el poder central se comparte con las comunidades Autónomas y las entidades locales.

España, conforme lo establece el Artículo 137 de la Constitución española de 1978 se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas. Todas estas entidades gozan de autonomía y amplia potestad ejecutiva y legislativa para la gestión de sus respectivos intereses a través de sus órganos parlamentarios y ejecutivos. Las Comunidades Autónomas están compuestas por una o varias provincias, a su vez, cada provincia la componen varios municipios.

En la división de poderes también se encuentran otras instituciones como el Ministerio Fiscal y el Tribunal Constitucional, el primero está dirigido por el Fiscal General del Estado quien es nombrado por el Rey, a propuesta del Gobierno, oído el Consejo General. Se encarga de promover la acción de la justicia en defensa de los derechos de los ciudadanos y del interés público, y de asegurar la independencia de las Cortes. (Art. 124 Constitución española).

“El Tribunal Constitucional es una institución separada y distinta de las demás. Su función es garantizar la supremacía de la Constitución y su acatamiento por parte de todos los poderes públicos” (Gobierno de España, 2016, p. 1).

5.3 Modelo de Control Fiscal español

Como se mencionó, el Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica de Estado, así como del sector público, depende de las Cortes Generales.

Su fundamento jurídico se encuentra instituido por los artículos 136 y 153 de la Constitución Española de 1978, en la Ley 2ª Orgánica del Tribunal de Cuentas de 1982 y en la Ley 7ª de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas de 1988, adicionada por el artículo 22 de la Ley 15/2014, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa, la cual estableció que en las Comunidades Autónomas que no tuvieran determinado un órgano de control externo, el Tribunal de Cuentas podría constituir secciones territoriales para el cumplimiento de las funciones fiscalizadoras y de gestión de la entidades públicas.

También, entre otras normas, sobre dichas funciones se encuentran: la Ley Orgánica 8/2007, acerca de la financiación de los partidos políticos, sobre la fiscalización de la actividad económico-financiera y la contabilidad de los partidos políticos; la Ley Orgánica 5/1985 Sobre El Régimen Electoral General, que faculta al Tribunal para fiscalizar la contabilidad electoral de los partidos políticos, excepto en las elecciones a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, cuya realización corresponde al respectivo Órgano de Control Externo autonómico, en las Comunidades.

De igual forma, se encuentran: la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, regula los Fondos de Compensación Interterritorial, el Real Decreto Legislativo 2/2004, sobre las Haciendas Locales, la Ley 4/2014, de 1 de abril, básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación.

La competencia del Tribunal de Cuentas concurre con los tribunales de cuentas de las comunidades autónomas, del total de las comunidades autónomas, 17 tienen órgano de Control Externo. Dicha coordinación, en cuanto a la fiscalización, según el artículo 27 de la Ley 7 de 1998 sobre el funcionamiento del Tribunal de cuentas, determina que, sobre el ejercicio de la fiscalización de su competencia, el Tribunal de Cuentas debe informar a las Cortes Generales

La creación de estos órganos de Control Externo autonómicos obliga a coordinar su actividad de fiscalización con la del Tribunal de Cuentas. En este sentido, el artículo 29 de la misma ley establece que los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas coordinarán su actividad con la del Tribunal de Cuentas mediante el establecimiento de criterios y técnicas comunes de fiscalización que garanticen la mayor eficacia en los resultados y eviten la duplicidad en las actuaciones fiscalizadoras.

Es importante resaltar que, si bien las Comunidades Autónomas pueden organizar sus entidades de Control Externas o Tribunal de Cuentas, no tienen competencia para el ejercicio de la jurisdicción contable, la cual es exclusiva del Tribunal de Cuentas, con excepción de la fase de instrucción de los procedimientos del proceso, si así lo delega expresamente el Tribunal. (arts. 6 y 17 Ley orgánica 2 de 1982). Actualmente, de las 17 Comunidades Autónomas 13 tienen órgano de Control Externo.

5.4 Organización del Tribunal de Cuentas

La ley orgánica del Tribunal de Cuentas determinó su conformación por doce Consejeros de Cuentas en total, uno de ellos es el presidente y otro el fiscal. Los Consejeros de Cuentas son elegidos por las Cortes Generales, seis por el Congreso de los Diputados y seis por el Senado, mediante votación por mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras, por un período de nueve años, entre Censores

del Tribunal de Cuentas, Censores Jurados de Cuentas, Magistrados y Fiscales, Profesores de Universidad y funcionarios públicos pertenecientes a Cuerpos para cuyo ingreso se exija titulación académica superior, Abogados, Economistas y Profesores Mercantiles, todos ellos de reconocida competencia, con más de quince años de ejercicio profesional.

Una de las características de sus cargos es que los Consejeros de Cuentas del Tribunal son independientes e inamovibles. Esta colectividad cuenta con los siguientes órganos: a) El Presidente. b) El Pleno. c) La Comisión de Gobierno. d) La Sección de Fiscalización. e) La Sección de Enjuiciamiento. f) Los Consejeros de Cuentas. g) La Fiscalía y h) La Secretaría General (art 20 de la Ley orgánica 1982).

El presidente representa al tribunal, y ejerce la gestión administrativa del mismo; el Pleno ejerce la función fiscalizadora, plantea los conflictos que afecten a las competencias o atribuciones del Tribunal, conoce de los recursos de alzada contra las resoluciones administrativas dictadas por órganos del Tribunal.

La Comisión de Gobierno, constituida por el Presidente y los Consejeros de Cuentas Presidentes de Sección, establece el régimen de trabajo del personal, ejerce la potestad disciplinaria en los casos de faltas muy graves respecto del personal al servicio del Tribunal, distribuye los asuntos entre las Secciones y nombra los Delegados instructores.

La Sección de Fiscalización le corresponde la verificación de la contabilidad de las entidades del sector público y el examen y comprobación de las cuentas que han de someterse a la fiscalización del Tribunal.

La Sección de Enjuiciamiento, está organizada en salas, integradas por un Presidente y dos Consejeros de Cuentas, asistidas por uno o más secretarios. Las salas se encargan de conocer de las apelaciones contra las resoluciones en primera instancia dictadas por los Consejeros de Cuentas en los juicios de cuentas, los

procedimientos de reintegro por alcance y los expedientes de cancelación de fianzas; y, en instancia o por vía de recurso, de los asuntos que determine la Ley de Funcionamiento del Tribunal.

Los Consejeros de Cuentas realizan el examen y comprobación de las cuentas y la tramitación de los procedimientos fiscalizadores correspondientes, la resolución en primera o única instancia de los siguientes asuntos: los juicios de las cuentas, los procedimientos de reintegro por alcance y los expedientes de cancelación de fianzas.

La Fiscalía del Tribunal de Cuentas, dirigida por el Fiscal que pertenece a la Carrera Fiscal, depende funcionalmente del Fiscal General del Estado, está integrada por un Fiscal de Sala, un Teniente Fiscal y los Fiscales que se determinan en plantilla. Se nombra por el Gobierno y ejerce sus funciones con arreglo a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica y con sujeción a los principios de legalidad e imparcialidad.

Debe ser oída en todos los procedimientos de fiscalización antes de su aprobación definitiva y emitir su dictamen en relación con la Declaración sobre la Cuenta General del Estado. También le corresponde ejercitar la acción de responsabilidad contable y deducir las pretensiones de esta naturaleza en los procedimientos de reintegro por alcance y en los juicios de cuentas.

El artículo 16 de la Ley 7 del 5 de abril de 1988, sobre el Funcionamiento del Tribunal de Cuentas Español determinó las funciones de la Fiscalía del tribunal de Cuentas en los siguientes términos:

1. La Fiscalía del Tribunal de Cuentas ejercerá sus funciones conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica, con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad, y en la forma determinada

por su legislación orgánica con las particularidades establecidas en la presente Ley.

2. En especial, son funciones de la Fiscalía del Tribunal de Cuentas:
 - a) Consignar su dictamen escrito en las Cuentas Generales y en las Memorias, Mociones y Notas del Tribunal, en orden a las responsabilidades contables que de ellas puedan resultar.
 - b) Ser oído en los procedimientos de fiscalización del Tribunal antes de su aprobación definitiva y solicitar la práctica de las diligencias que estime convenientes en orden a la depuración de las responsabilidades contables que de aquéllos puedan resultar.
 - c) Tomar conocimiento de todos los procedimientos fiscalizadores y jurisdiccionales que se sigan en el Tribunal a efectos de esclarecer las posibles responsabilidades contables que de ellos puedan derivarse.
 - d) Ejercitar la acción de responsabilidad contable y deducir las pretensiones de esta naturaleza en los juicios de cuentas y procedimientos de reintegro por alcance (p.6).

La Fiscalía del Tribunal de Cuentas valora los informes de fiscalización aprobados por los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas para determinar los eventuales indicios de responsabilidad contable que se puedan desprender de ellos.

La Secretaría General, ejerce las atribuciones de gestión, tramitación, documentación y registro de los asuntos de la competencia del Presidente, del Pleno y de la Comisión de Gobierno.

5.4.1 Funciones de Fiscalización y Enjuiciamiento.

El artículo segundo de la ley orgánica 2 de 1982 definió como funciones propias del Tribunal de Cuentas: a) La fiscalización externa, permanente y

consuntiva de la actividad económico-financiera del sector público. b) El enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos.

La función fiscalizadora la ejerce en relación con la ejecución de los programas de ingresos y gastos públicos y se referirá al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad y de buena gestión. Le corresponde también la fiscalización de las subvenciones, créditos, avales u otras ayudas del sector público percibidos por personas físicas o jurídicas.

De igual manera, como lo manifestamos anteriormente, fiscaliza la actividad económica y financiera de las formaciones políticas, en lo atinente a su contabilidad ordinaria como a la de los procesos electorales en que participen, y los aportes que reciban las fundaciones y asociaciones vinculadas a los partidos políticos.

El enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos. Esta función fundamentalmente es jurisdiccional, consiste en juzgar y ejecutar lo juzgado en materia contable cuando de la investigación de la fiscalización se detectan hechos constitutivos de responsabilidad contable.

La jurisdicción contable es necesaria e improrrogable, exclusiva y plena. Es compatible respecto de unos mismos hechos con el ejercicio de la potestad disciplinaria y con la actuación de la jurisdicción penal. Cuando los hechos fueran constitutivos de delito, la responsabilidad civil será determinada por la jurisdicción contable en el ámbito de su competencia (Tribunal de Cuentas de España, s.f.).

Esta función sigue en su orden tres procedimientos jurisdiccionales complementarios:

6. ELEMENTOS DE CONVERGENCIA Y DIFERENCIA DE LOS MODELOS DE CONTROL EXTERNO

Los dos sistemas de Control tienen elementos en común, también presentan elementos que difieren, los cuales son de interés para nuestro estudio.

Encontramos como denominador común su jerarquía dentro de la organización del Estado, expresada por Vallés en los siguientes términos:

En los dos Estados se establecen como máximos órganos del Control Externo la Contraloría General de la República y al Tribunal de Cuentas Español, quienes ejercen la vigilancia fiscal, la primera, a través del control fiscal microeconómico, macroeconómico y los procedimientos de responsabilidad fiscal, y el segundo, mediante las funciones fiscalizadora y jurisdiccional. Los dos modelos se desprenden directamente de la Constitución de cada país, en ese orden, gozan de legitimación jurídico-constitucional, configuración fundamental que influye en la idoneidad de los órganos de Control Fiscal o Externos (Vallés, 2001, p. 35).

Otra similitud del Control Fiscal Colombiano con el español consiste en que la vigilancia de la gestión fiscal en el nivel territorial, de los departamentos, distritos y municipios, corresponde a las contralorías territoriales según los artículos 113, 117 y 272 de la Constitución Política Colombiana y el artículo 156 de la Ley 617 de 2000. En el modelo español la función fiscalizadora a nivel territorial es atribuida a la Comunidades Autónomas, distinto sucede en materia de la función jurisdiccional en cabeza exclusiva y plena del Tribunal de Cuentas.

Sin menoscabo de la estructura establecida para el ejercicio del Control Fiscal por ambos modelos, el fin último es el resarcimiento patrimonial generado por la gestión irregular de los recursos del Estado.

La independencia presupuestal y la autonomía administrativa es otra característica que comparten los modelos, sin embargo, esta es limitada en cuanto a los controles por política fiscal de los gobiernos de turno.

Respecto a los sujetos del Control Externo, en ambos modelos están constituidos por las entidades públicas, por las personas físicas o jurídicas que administren recursos públicos del nivel nacional; adicionalmente, en el caso español, el Control Externo incluye la fiscalización de la actividad económico-financiera de los partidos políticos inscritos en el Registro de Partidos Políticos del Ministerio del Interior, así como de las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellos.

De la misma manera, la vigilancia fiscal es posterior y selectiva a la ejecución de los recursos estatales.

Dentro de las principales diferencias encontramos la forma unipersonal del sistema colombiano frente a la colegiada del modelo español, ya mencionados. En el primer modelo las ventajas se relacionan con que involucra la distribución del peso político- partidista en la elección por parte del Congreso, genera menores costos, es más eficaz en su gestión por la toma de las decisiones y las actividades de vigilancia fiscal. El modelo de órgano colegiado, permite la pluralidad, el debate y mayor objetividad.

Asimismo, se encuentra diferencia en el periodo de duración de los máximos representantes de los modelos, es decir, la Constitución Política Colombiana establece en cuatro (4) años el periodo del Contralor General, mientras que el

modelo español define una duración de nueve (9) años para los Consejeros de Cuentas. La premisa mayoritaria es que a mayor duración menor la probabilidad de injerencia política.

Una diferencia preponderante consiste en la función jurisdiccional contable del Tribunal de Cuentas, ante la cual se pueden ejercitar pretensiones de responsabilidad contable para el resarcimiento patrimonial, mediante un procedimiento judicial, definidas en resoluciones que pueden ser impelidas por los recursos de casación y de revisión ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo. Las ventajas se encuentran relacionadas con la posibilidad de mayor objetividad y la condición de órgano de cierre del Tribunal de Cuentas, que brinda mayor celeridad en los procesos.

El modelo español tiene incorporada a la Fiscalía del Tribunal de Cuentas, órgano que no tiene el modelo colombiano; de acuerdo con la legislación española, dictamina las cuentas generales, memorias, mociones y notas del Tribunal, en orden a las responsabilidades contables que de ellas puedan resultar; ejerce u obra como representante de la parte acusatoria en los procesos fiscales.

Otra de las discusiones principales que se considera pertinente traer a colación, consiste en la relación del órgano de Control Fiscal Externo, ya sea con el órgano legislativo o el ejecutivo. En cuanto a éste último retomamos la tesis de la necesidad de separar la influencia del fiscalizado y del ente fiscalizador. Sobre la relación con el órgano legislativo, el modelo español establece que el Tribunal de Cuentas depende directamente de las Cortes Generales (parlamento), no obstante, dicha relación se concibe como dependencia orgánica e independencia funcional. Dependencia orgánica con su elección y los encargos al ente de Control Externo de los informes, como el envío de los mismos al legislativo, en estos casos oficia como órgano auxiliar del legislativo.

La independencia funcional consiste en la atribución de la autonomía administrativa, presupuestal, las normas de la elección de sus miembros, sus inhabilidades, incompatibilidades, recusaciones en el desempeño de sus funciones. Estas características conllevan necesariamente a que existan relaciones con el órgano legislativo de colaboración y apoyo.

Si bien, existen posiciones divergentes sobre la necesidad de cambio del modelo de Control Fiscal colombiano, debe considerarse que además del modelo en sí, existen otros factores que influyen su efectividad, entre ellos encontramos: la cultura de lo público, la de los funcionarios del Estado, las relaciones de los miembros del Congreso, los factores económicos, sociales, históricos y el mismo fortalecimiento de los entes de Control Fiscal para afrontar los nuevos mecanismos empleados por la corrupción.

No obstante, lo expuesto, como se puede observar existen elementos de la estructura del modelo español que pueden ser adoptados por el modelo colombiano en aras del mejoramiento y el logro de los fines del Estado. De cualquier manera, se hace necesario dentro de los cambios que puedan producirse en el modelo colombiano, generar acciones para eliminar las contradicciones o divergencias en el ejercicio del Control Fiscal estableciendo una regulación única o común, crear e implementar elementos legales y operativos de coordinación y colaboración de las entidades de Control Externo del nivel nacional con los entes territoriales como una necesidad para lograr la efectividad del control fortaleciendo:

los mecanismos de coordinación entre las instituciones de control, para lograr una cobertura más amplia en la auditoría de los recursos públicos, tanto en el nivel nacional como en los niveles territoriales. Los pilares para fortalecer esta coordinación, son la ejecución de auditorías complementarias, y el intercambio de información oportuna y precisa (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos- OCDE, 2014, p.196).

7. IMPLEMENTACIÓN DE UN MODELO DE CONTROL FISCAL COLEGIADO EN COLOMBIA

Las propuestas de cambio del modelo de Control Fiscal Colombiano se sustentan en lograr la efectividad, lo cual involucra la armonía de sus diferentes componentes que garanticen el equilibrio de poderes, la objetividad, la independencia y autonomía, la descentralización, la coordinación y concurrencia, entre otros.

Por ello, es importante plantearnos como puede darse la implementación del modelo de Control, en este caso como el español, en el Estado Colombiano. Para avocar este propósito se consideran como elementos esenciales del modelo español su forma colegiada y su conformación en rama jurisdiccional especializada.

De manera general, diferenciando la forma de estado y el sistema de gobierno, en el Estado colombiano el sistema colegiado implica la determinación constitucional de la naturaleza jurisdiccional especial del Control Fiscal como función pública, la cual retomaremos más adelante; con ello la determinación y la forma de la designación de doce Consejeros de Cuentas de la Jurisdicción especial, su elección se definiría por el Congreso, seis por el Senado y seis por la Cámara de Representantes, aumentando el periodo del cargo como mecanismo de garantía de mayor autonomía en cuanto a la influencia política, quienes además gozarían de la independencia y régimen de incompatibilidades de los jueces.

Con relación a la naturaleza del Control Fiscal se crearía una jurisdicción especial equiparable a las cortes que adelantaría la función fiscal y la función de enjuiciamiento de la responsabilidad contable. Es decir, la función del Control Fiscal microeconómica, la macroeconómica y la de juzgamiento se adelantaría por una nueva jurisdicción. En este punto, es importante tener en cuenta su contribución a

la separación e independencia del proceso auditor y de juzgamiento, como forma de abordar y solucionar la condición de juez y parte, una de las principales críticas que se le hace al modelo actual colombiano.

Respecto a la función de Control Fiscal micro, se mantendría la competencia de los entes territoriales del Control Fiscal micro, es decir, sobre la fiscalización, lo que permitiría un Control Fiscal más contextualizado en el sentido del conocimiento que los funcionarios “locales” tienen de las regiones y las interrelaciones que se tejen en el manejo de los fondos públicos, sin embargo, el modelo debe visionar y ejecutar acciones para su fortalecimiento principalmente de las más débiles en su gestión o en su defecto crear mecanismos estructurales u organizacionales que eleven su capacidad de gestión en la lucha para la prevención de la corrupción o detección de sus métodos cada vez más sofisticados. Esta visión se basa en la compatibilidad con los preceptos constitucionales sobre la descentralización de los entes territoriales. No obstante, el último proyecto de acto legislativo, presentado en el año 2016, propone la desconcentración de las funciones del Tribunal de Cuentas, en los siguientes términos:

El Control Fiscal que se realizará a nivel del Tribunal de Cuentas se desconcentrará en Cámaras Departamentales y Municipales de Cuentas cuya auditoría y tutela estará en cabeza del Tribunal de Cuentas como máximo órgano de control fiscal.

De esta forma se evitan los conflictos competenciales entre la Contraloría General de la República y las Contralorías de las Entidades Territoriales, por cuanto se sustituye un modelo de descentralización del control fiscal por un modelo de desconcentración (Lara, 2016, p. 9).

En lo atinente a la función de enjuiciamiento de la responsabilidad contable, no la tendrían las contralorías territoriales, centralizándose únicamente en la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas.

En consecuencia, las decisiones proferidas por la Corte de Cuentas, órgano de cierre de la jurisdicción fiscal, en los procesos de responsabilidad fiscal se denominarían Sentencias diferentes a los actos administrativos proferidos actualmente por los entes de Control Fiscal y que son susceptibles de acciones contenciosas administrativas ante el Consejo de Estado. Es decir, que las actuaciones dentro de los procesos fiscales, en principio deberían disminuir, dependiendo de los cambios en las ritualidades procesales actuales. Ya no se presentarían las acciones ante el Consejo de Estado, catalogadas como una tercera instancia de las decisiones administrativas de la CGR en los procesos de responsabilidad fiscal.

Del mismo modo, al Tribunal de Cuentas se le confiaría la vigilancia fiscal de la actividad económico-financiera y la contabilidad de los partidos políticos, como ya se mencionó, atribuida actualmente al Consejo Nacional electoral.

Adicionalmente a lo anterior, el hecho de implantar el Tribunal de Cuentas repercute en la desaparición de la Auditoría General de la República, en consecuencia, la vigilancia de la función jurisdiccional estaría en cabeza del Congreso de la República por medio de la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes.

Por otro lado, dentro del modelo se adoptaría la Fiscalía del Tribunal de Cuentas, dirigida por un fiscal de Sala que nombraría el Gobierno, quien debe ser oído en los procedimientos de fiscalización y dictamen de la Cuenta general del Estado y ejerce la acción de responsabilidad contable.

Es importante resaltar que, en la implementación de un sistema colegiado se espera que traiga consigo sus bondades tales como la pluralidad, el debate, organización y mayor objetividad, al igual, es sustancial que se garantice la

autonomía del ente de Control Externo con prerrogativas adicionales como uno de los pilares de la forma de gobierno, la división y el equilibrio de poderes.

CONCLUSIONES

El modelo de Control Fiscal Colombiano instaurado en la Constitución Política de 1991 enfrenta grandes retos generados por las nuevas formas de corrupción en el manejo de los recursos públicos, evidenciados por los escándalos de corrupción surgidos recientemente. Para acometer los retos surgen propuestas de cambios, desde los mismos entes de Control Fiscal como en el caso de los estudios de la Contraloría General de la República y la Auditoría General de la República, estudios que se caracterizan por el análisis de variables organizacionales de las entidades fiscalizadoras, la interacción y la coordinación del ente de Control Fiscal Nacional con los entes del Control Fiscal Territorial. Otros estudios, son el reflejo de una visión macro con propuestas que propenden por cambios del sistema, pasando de un modelo unipersonal a un modelo colegiado, con jurisdicción propia.

Los diferentes estudios sobre el Control Fiscal Colombiano, las propuestas de ajuste o cambios del sistema, los resultados del índice de percepción de corrupción, permiten concluir que existe la necesidad de reformar nuestro actual Sistema de Control Fiscal, para fortalecer su importancia como mecanismo de responsabilización de los gobiernos democráticos, el equilibrio de poderes, la mejora de la capacidad del Estado en la gestión eficiente de los recursos públicos en la búsqueda del bienestar general, garantizando la inversión y gastos para el cumplimiento de los fines y cometidos del Estado y se mantenga la confianza en las instituciones públicas.

Si se acogen propuestas políticas de cambio del Sistema, como la última presentada ante el Congreso de la República, mediante el proyecto de Acto Legislativo número 093 de 2016, caracterizada por la creación de un Tribunal de Cuentas con jurisdicción especial, es importante conocer el referente del modelo comparativamente de tal manera que sirva de medida para prever los posibles efectos o consecuencias y tomar las medidas necesarias que garanticen los resultados esperados.

El modelo colegiado español con jurisdicción de Control Fiscal o Externo especializada, tiene elementos comunes con el modelo colombiano, entre los que se describen: la competencia del control territorial en cabeza de los órganos definidos por las Comunidades Autónomas, para Colombia en las contralorías departamentales, distritales o municipales; la independencia presupuestal y la autonomía administrativas; los sujetos del Control Fiscal; la forma de vigilancia fiscal, posterior y selectiva a la ejecución de los recursos estatales.

Por otra parte, el modelo español también tiene elementos que difieren del colombiano tales como: la configuración del sistema en una jurisdicción especial e independiente, su forma colegiada en cabeza de un Tribunal de Cuentas integrado por doce Consejeros de Cuentas, la figura del Fiscal del Tribunal de Cuentas español, la función del Tribunal de Cuentas español sobre la fiscalización de la actividad económico-financiera y la contabilidad de los partidos políticos, atribuida en Colombia al Consejo Nacional electoral. No obstante, algunos de estos elementos pueden adaptarse para fortalecer el Sistema de Control Fiscal Colombiano.

Entre otros aspectos para considerar, bajo el modelo que se adopte, se encuentran: la independencia de los órganos fiscalizadores superiores, que se genera a partir de la elección meritocrática de sus miembros, libre de preferencias partidistas, la exigencia de mayores inhabilidades para ocupar el cargo; las

facultades de autonomía funcional, presupuestal y administrativa; una regulación común o única y el mejoramiento de los mecanismos de coordinación entre las instituciones de Control Externo. También es importante considerar las necesidades de cooperación e integración entre los órganos de Control Fiscal tanto a nivel interno de los países, como entre los Estados frente a las consecuencias de la globalización económica (Arnedo, 2000).

Las posibilidades de mejora se encuentran abiertas a través de estudios especializados de los diferentes elementos aplicados en el Control Externo comparado, así como de elementos de desarrollo propio de nuestra dinámica de Estado, que requerirán de serios ajustes constitucionales, pero solo se harán realidad con el compromiso político excluido de intereses individuales o partidistas.

Los estados se fortalecen con la gestión de las entidades fiscalizadoras superiores, bajo el modelo que las definan, son fuente de legitimación, en la medida en que sus actuaciones respondan a su propósito constitucional y a las expectativas sociales, como vigilantes objetivos, transparentes, combativas de las nuevas formas de corrupción y de la inadecuada gestión de los recursos públicos que afectan la equidad y oportunidades de desarrollo.

REFERENCIAS

Arnedo, M.A. (2000). La integración del control de los fondos públicos en el contexto de la mundialización. *Revista española de Control Externo*, 2(6), 69-85.

Auditoría General de la República (2011a). *Alcance de la función legal de coadyuvancia de la Auditoría General de la República en relación con la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales*. Recuperado de http://www.auditoria.gov.co/Biblioteca%20General/2011200_teoría_de_COADYUVANCIA.pdf.

Auditoría General de la República, (2011b). *Contraloría General de la República en el pasado y hacia el futuro 1998 -2010. Innovaciones, debilidades y perspectivas*. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional de Colombia. Recuperado de http://www.auditoria.gov.co/Bibliotecadocumental/.../AGRP11-CGR_Pasado_futuro.pdf.

Auditoría General de la República, (2011c). *Sistema Nacional de Control Fiscal Territorial de Colombia. “Resultados Misión de expertos para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Control Fiscal Territorial en Colombia*. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional de Colombia. Recuperado de http://www.auditoria.gov.co/Biblioteca_documental/OEE/AGRP11-SistemaNalControlFiscalTerritorial.pdf.

Auditoría General de la República, (2013). *La impostergable reingeniería del Control Fiscal territorial*. Bogotá, D.C.: Imprenta Nacional de Colombia. Recuperado de http://www.auditoria.gov.co/Biblioteca_documental/OEEAGRP13.

Bresser, L.C. (2000). *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: Consejo Científico del CLAD.

- Correa, R. & Tovar, L.F. (2014). El control fiscal. Entre el control político y el control social. *Revista Perspectivas Internacionales.*, 10(2), 155-178.
- Corredor, A. (2009). *Tribunal de Cuentas Español. Paradigma jurídico. Control Fiscal en Colombia. Apuntes desde el derecho comparado y el proceso de responsabilidad* Bogotá, Colombia: Universidad Católica de Colombia. Serie Estudios de Derecho 6.
- Departamento Nacional de Planeación-DNP. (2004). *Las asociaciones de municipios, desarrollo e integración regional*. Bogotá D.C. EL Autor.
- García. O. (2006) *La Contraloría General de la república y el control externo en el Estado Democrático Nicaragüense*. (1ª ed.). Managua. Helios S.A.
- García, O. (2008). *Comparativa de Sistemas de Contralorías y Manejo de Fondos Públicos*. Managua: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social- FUSADES. Recuperado de http://fusades.org/sites/default/files/investigaciones/comparativo_de_sistemas_de_contraloras_y_manejo_de_fondos_publicos.pdf.
- Gobierno de España. (2016). *Tribunal constitucional*. Recuperado de https://administracion.gob.es/pag_Home/espanaAdmon/comoSeOrganizaEstado/Instituciones/Estado/TribunalConstitucional.html?imprimir=1.
- Ipiñazar I. (2016). *Los criterios internacionales en la evolución del control externo del sector público*. País Vasco, España: Universidad del País Vasco.
- Lara R. (2016). *Proyecto de Acto Legislativo 093 de 2016. Exposición de Motivos*. Gaceta Congreso de la República. Recuperado de

http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=1600&p_numero=093&p_consec=46340.

Maldonado M.I. (2014). El control fiscal y su ajuste dentro del Estado Social de Derecho. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 44(120), 129-152.

Mira, J.C., Meza, C. & Vega. D. (2001), *El control fiscal en Colombia*. Bogotá D.C. Pontificia Universidad Javeriana.

Mondragón, S. (2016). Manual básico de control fiscal. *Documento de docencia 21*, 1-30.

Naranjo R. (2007). *La eficacia del Control Fiscal en Colombia. Derecho comparado, historia, macroorganizaciones e instituciones*. Bogotá D.C. Casa Editorial Universidad del Rosario.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos- OCDE. (2014). La implementación del buen gobierno, OCDE. Recuperado de: https://books.google.com.co/books?id=Fq0SBAAAQBAJ&lpg=PA40&ots=2NFg8U_FoA&dq=sinacof&hl=es&pg=PA1#v=onepage&q=espa%C3%B1a&f=false.

Organización Latinoamericana de Entidades Fiscalizadores Superiores – OLACEFS, (2014). *Propuesta inicial “Control fiscal y ámbito de relaciones con otros entes autónomos”*. Recuperado de <http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2014/10/01.Propuesta.pdf>.

Transparencia Internacional - Colombia (2017). *Índice de Percepción de la Corrupción 2016*. Recuperado de <http://transparenciacolombia.org.co>

/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2016/.

Tribunal de Cuentas de España (s.f.,) función de enjuiciamiento contable.
Recuperado de <http://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/enjuiciamiento/funcion-de-enjuiciamiento/>.

Vallés F. (2001). *Control externo del gasto público y Estado constitucional*.
Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.

Vásquez, W. (2000). *Control Fiscal y auditoría de Estado en Colombia*. Bogotá D.C.
Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.

Younes, D. (2006). *Derecho del control fiscal. Vigilancia para una gestión transparente* Bogotá D.C.: Grupo Editorial Ibáñez.

Normatividad

Colombia

Constitución Política de Colombia (1991). *Revisada y actualizada*. Bogotá D.C.
Leyer.

Decreto – Ley 272 de 2000 (febrero, 22). Por el cual se determina la organización y
funcionamiento de la Auditoría General de la República. Bogotá D.C.
Presidencia de la República de Colombia. *Diario Oficial* 49.305 del 22 de
febrero de 2000.

Ley 87 de 1993 (noviembre 29). Por la cual se establecen normas para el ejercicio
del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras

disposiciones. Bogotá Congreso de Colombia. *Diario Oficial* 44.120 del 29 de noviembre de 1993.

Ley 106 de 1993 (diciembre 30) Por la cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría Externa, se organiza el Fondo de Bienestar Social, se determina el Sistema de Personal, se desarrolla la Carrera Administrativa Especial y se dictan otras disposiciones. Bogotá Congreso de Colombia. *Diario Oficial* 40.732 del 27 de enero de 1993.

Ley 136 de 1994 (junio 2). Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios art. 159. Creación y supresión de contralorías distritales y municipales. Bogotá: Congreso de Colombia. *Diario Oficial* 41.377 del 2 de junio de 1994.

Ley 610 de 2000 (agosto 15). Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. Bogotá: Congreso de Colombia. *Diario Oficial* 44.133 del 18 de agosto de 2000.

Ley 617 de 2000 (octubre 9). Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. Bogotá D.C. Congreso de Colombia. *Diario Oficial*. 44.188 de 9 de octubre del año 2000.

Proyecto de Acto Legislativo 093 de (2016) Cámara. *Por medio del cual se modifican los artículos 119, 141, 156, 174, 235, 267, 268, 271, 272 y 273*

de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.

Recuperado de http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=2997&p_numero=093&p_consec=45623.

España

Constitución española. Publicada en: «BOE» núm. 311, de 29 de diciembre de 1978, páginas 29313 a 29424 (112 págs.). Recuperado de https://www.boe.es/dia_rioboe/txt.php?id=BOE-A-1978-31229.

Ley 7ª de 1988 (abril 5). De Funcionamiento del Tribunal de Cuentas. Madrid: Gobierno de España. *BOE 84* del 7 de abril de 1988.

Ley 22 de 2001 (diciembre 27). Reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial. Madrid: Gobierno de España. *BOE 313* del 31 de diciembre de 2001.

Ley 4 de 2014 (abril, 1). Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación. Madrid: Gobierno de España. *BOE 80* del 2 de abril de 2014.

Ley 15 de 2014 (septiembre 16). De racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa. Madrid: Gobierno de España. *BOE 226*, del 17 de septiembre de 2014.

Ley orgánica 2 de 1982 (mayo 12). Del Tribunal de Cuentas. Madrid: Gobierno de España. *BOE 121*, del 21 de mayo de 1982.

Ley orgánica 5 de 1985 (junio 19). Del régimen electoral general. Madrid: Gobierno de España. *BOE, 147* del 20 de junio de 1985.

Ley Orgánica 8ª de 2007(julio, 4). Financiación de los partidos políticos. Madrid: Gobierno de España. *BOE*, 160 del 5 de julio de 2007.

Jurisprudencia colombiana

Corte Constitucional de Colombia. Sala plena. (11 de noviembre de 1993). Sentencia C-529/93. Gestión Fiscal-Concepto. Ref: Demanda N° D-281 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional de Colombia. Sala plena. (15 de septiembre de 1998). Sentencia C-499 de 1998. Control Fiscal-Definición. Referencia: Expediente D-2003. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional de Colombia., Sala plena. (24 de noviembre de 2004). Sentencia C-1176/04. Referencia: expediente D-5214. Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 8° del artículo 4° del Decreto Ley 267 de 2000. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

Corte Constitucional de Colombia. Sala plena. (31 de julio de 2013). Sentencia C-512/13. Mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y efectividad del control de gestión pública-Procedimiento verbal de responsabilidad fiscal. Referencia: Expediente D-9466. [M.P. Mauricio González Cuervo.

Corte Constitucional de Colombia. Sala plena. (11 de marzo de 2015). Sentencia C-103/15. Control Fiscal-Alcance a la luz del principio de interpretación conforme a la Constitución. Referencia: Expediente D-10404. M.P. María Victoria Calle Correa.